



Procuratura Republicii Moldova

Republica Moldova, MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 73,
tel. (+373) 22-828-373, fax (+373) 21-828-375, e-mail: proc-gen@procuratura.md

22 iunie 2023 nr.4-1d/23-

Ministerul Justiției
Copie: Cancelaria de Stat

Procuratura Generală a examinat proiectul de hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de Lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (**număr unic 386/MJ/2023**), expedit pentru avizare repetată și având în vedere că propunerile și obiecțiile expuse în avizul nr.4-1d/23-324,325 au fost acceptate parțial, susținem în continuare amendamentele propuse cu argumentările de rigoare.

Astfel, proiectul expedit pentru avizare repetată nu aduce modificări majore față de proiectul inițial și nici nu a fost revizuit în totalitate prin prisma recomandărilor Comisiei de la Veneția și Directoratului General al Consiliului Europei pentru Drepturile Omului și Supremația Legii (DGI).

În continuare, ne vom referi la următoarele aspecte:

I. La Capitolul I DISPOZIȚII GENERALE

1.1. Reiterăm și insistăm asupra propunerii expuse în avizul anterior cu referire la completarea **articolul 2 alin.(2)** cu literele e) și f) cu următorul cuprins:

„e) principiul legalității

f) principiul proporționalității”

Anterior (în avizul nr.4-1d/23-324,325 din 07.06.2023) s-a menționat că potrivit principiilor definite de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului **legalitatea și proporționalitatea ar trebui să aibă un caracter obligatoriu pentru activitatea Comisiilor de evaluare și s-a argumentat după cum urmează:**

Într-un stat de drept obligația de respectare a legii este esențială presupunând ca element major cunoașterea Legii Supreme, care reprezintă garantul respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului, precum și al funcționării mecanismului statului de drept. Totodată, principiul legalității reprezintă o cerință obiectivă într-un stat de drept și o garanție a desfășurării în condiții optime a tuturor mecanismelor într-un stat. Datorită acestui fapt legalitatea trebuie considerată ca o regulă esențială la nivelul întregului sistem de drept.

În acest sens menționăm constatările Comisiei de la Veneția¹ : „12. Spre deosebire de alte reforme judiciare din alte țări care implică un amendament constituțional, verificarea propusă a judecătorilor și a procurorilor în Moldova este reglementată de o lege organică. În consecință verificarea trebuie să rămână în cadrul constituțional, fapt care presupune, cel mai important, așa cum s-a menționat în Opiniile din 2019-2022, menținerea rolului CSM ca unic organ competent să revoce judecătorii (ca și rolul similar, dar nu identic, al CSP în privința procurorilor).....14. Deși nu există nici

¹ Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru drepturile omului și statului de drept al Consiliului Europei referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (Republica Moldova) adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 134-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 martie 2023)

un obstacol constituțional direct care să împiedice autoritățile să continue reforma conform planului, puterea discreționară a legislatorului nu este limitată. În asemenea chestiuni, legislatorul este constrâns și de principiul general al independenței judiciare și de statul de drept, care sunt recunoscute de Constituție.”

Propunerea menționată nu a fost acceptată de autorul proiectului, iar potrivit Sintezei obiecțiilor și propunerilor s-a argumentat că: „*În contextul citării în aviz a conținutului §12 și §14 din Opinia Comisiei de la Veneția, trebuie să se țină cont și de constatările din §13, conform cărora: 13. Constituția nu prevede nimic cu privire la temeiurile de revocare ale judecătorilor și procurorilor, lăsând astfel legiuitorului o mare discreție, cu condiția ca demiterea să fie decisă de CSM (sau aprobată de CSM). **În acest sens, modelul propus este, desigur, compatibil cu Constituția:** în conformitate cu proiectul de lege raportul Comisiei de evaluare va avea caracter consultativ, iar CSM/SCP va lua decizia finală, cu majoritate simplă.”*

În aceste circumstanțe nu este clară rațiunea autorului proiectului care se contrazice pe sine și pe de o parte acceptă și reiterează constatările Comisiei de la Veneția că proiectul de lege urmează a fi alineat la legea fundamentală, iar pe de altă parte refuză să includă în proiectul legii și principiul legalității. Or, însăși logica autorului duce la concluzia firească privind necesitatea includerii principiului legalității în proiect.

În aceeași ordine de idei, în avizul precedent Procuratura Generală a propus completarea legii și cu *principiul proporționalității* având în vedere că punerea în aplicare a unui sistem de control al integrității ar trebui să fie întotdeauna strict în conformitate cu principiul proporționalității.

În acest sens, s-a propus autorului a lua în considerare și recomandările expuse în Opinia Comisiei de la Veneția², după cum urmează: „76.Într-adevăr, **principiul proporționalității poate fi aplicat în practică de către Comisiile de evaluare, care ar întocmi raporturi negative doar în cazurile în care abaterile au atins un anumit prag de gravitate. Totuși, ar fi preferabil de menționat în lege că trebuie să existe un raport de proporționalitate între gravitatea abaterii imputabile și severitatea consecințelor** 77. Ministerul Justiției susține că *principiul proporționalității este deja consacrat în legislația actuală care reglementează statutul judecătorilor și al procurorilor și temeiurile răspunderii disciplinare ale acestora. Acest lucru este pozitiv, însă Comisia de la Veneția reiterează că articolul 12 poate fi interpretat ca fiind susceptibil de a crea noi temeiuri pentru demitere, care nu sunt supuse normelor existente. Acesta este motivul pentru care **ar fi recomandabilă menționarea principiului proporționalității în proiectul de lege, în pofida clarificărilor utile propuse de Ministerul Justiției.**”*

Astfel, autorul proiectului în sinteza obiecțiilor și propunerilor la acest aspect a punctat că: „*Subliniem că principiul proporționalității este invocat de Comisia de la Veneția în contextul recomandării de a reglementa proporționalitatea între gravitatea abaterii și severitatea consecințelor. Eliberarea din funcție a persoanelor lipsite de*

² Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru drepturile omului și statului de drept al Consiliului European referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (Republica Moldova) adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 134-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 martie 2023)

integritate a fost utilizată în Albania și în Ucraina. CtEDO – în cazurile examinate în fața sa, nu a constatat probleme de neproporționalitate a sancțiunii de „eliberare din funcție” pentru lipsa de integritate, atâta timp cât au fost asigurate toate garanțiile. Mai mult, prin Opinia sa din 2022, în §50 Comisia de la Veneția a statuat că, procedura disciplinară trebuie să fie distinctă de cea a vetting-ului, care e o procedură extraordinară cu măsuri extraordinară. Astfel, nu putem diversifica sancțiunile, similar procedurii disciplinare. Subliniem că criteriile au fost modificate, fiind majorate marjele de apreciere a criteriilor. Astfel, va fi posibilă evitarea situațiilor de demitere a persoanelor pentru încălcări minore, iar referitor la încălcările de etică vor fi imputabile doar cele grave. Drept urmare, o altă sancțiune decât eliberarea din funcție pentru necorespunderea cu criteriile de evaluare din funcție nu poate fi. Un judecător sau procuror lipsit de integritate nu poate fi, prin definiție, lăsat să activeze în sistemul judiciar și să decredibilizeze încrederea societății. Asta ar submina toate eforturile de a reforma justiția și de a sancționa persoanele corupte.”.

În acest sens, este regretabil faptul că autorul proiectului nu a considerat necesar să se conformeze recomandărilor Comisiei de la Veneția de a insera în proiect **principiul proporționalității** în sensul că trebuie să existe un raport de proporționalitate între gravitatea abaterii imputabile și severitatea consecințelor.

Or, principiul proporționalității este un principiu universal recunoscut că **acțiunile administrației publice care reprezintă o ingerință trebuie să respecte întotdeauna principiul proporționalității. În ceea ce privește sancțiunile penale și cele disciplinare, una din cerințele acestui principiu este raportul rezonabil între gravitatea abaterii, pe de o parte, și calitatea și amploarea sancțiunii, pe de altă parte.** Astfel, proporționalitatea este un criteriu juridic prin care se apreciază legitimitatea ingerinței puterii statale în domeniul exercitării drepturilor și libertăților fundamentale. Acest principiu, este consacrat explicit sau implicit, în instrumente juridice internaționale și în art. 54 alin. (4) din Constituție, dar există și alte dispoziții constituționale care îl implică.

Totodată, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, proporționalitatea este concepută ca un raport just, echitabil, între situația de fapt, mijloacele de restrângere a exercițiului unor drepturi și scopul legitim urmărit sau ca un raport echitabil între interesul individual și interesul public. Proporționalitatea este un criteriu care determină legitimitatea imixtiunilor statelor contractante în exercitarea drepturilor protejate de Convenție.

În același sens, Curtea Constituțională a Republicii Moldova prin mai multe decizii a stabilit că proporționalitatea este un principiu constituțional și îl consideră ca făcând parte din noțiunea statului de drept.

În context, pertinente sunt constatările Curții Constituționale din Hotărârea sa nr. 7 din 16 aprilie 2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 325/2013 privind testarea integrității profesionale (Sesizarea nr. 43a/2014), după cum urmează: „101. Curtea reține, cu titlu de principiu, că **acțiunile autorităților publice care reprezintă o ingerință trebuie să respecte întotdeauna principiul proporționalității. În ceea ce privește sancțiunile penale și cele disciplinare, una din cerințele acestui principiu fiind raportul rezonabil dintre gravitatea abaterii, pe de o**

parte, și natura și severitatea sancțiunii, pe de altă parte... 104. Curtea reține că articolul 16 alin. (2) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 nu este problematic doar în ceea ce privește principiul previzibilității și principiul interpretării restrânse, ci și din punctul de vedere al caracterului său automat, și anume cel al eliberării „obligatorii” din funcție ca urmare a comiterii unei „încălări”. 105. Deși Curtea admite că motivele enumerate în articolul 6 alin. (2) din Lege pot atinge, în anumite cazuri, o astfel de gravitate încât aplicarea sancțiunii sau eliberarea unui agent public din funcție să fie proporțională / corespunzătoare, aplicarea automată a sancțiunii eliberării din funcție pentru orice „încălcare” nu asigură totuși respectarea principiului proporționalității dintre abaterile comise și sancțiunile aplicate. Încălcare minoră de către un agent public a legislației anticorupție ar putea să facă, în principiu, obiectul unor sancțiuni disciplinare care ar comporta consecințe mai puțin grave decât o concediere automată, de exemplu, cu o reducere temporară a primelor.”.

În aceeași ordine de idei, Comisia de la Veneția în Opinia comună asupra proiectului de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (CDL-AD(2023)005), adoptată în cadrul cele de-a 135-a sesiune plenară (Veneția, 9-10 iunie 2023) a stabilit **că recomandarea cu referire la proporționalitatea sancțiunilor nu a fost respectată**, după cum urmează: „27. Comisia și Directoratul au recomandat să se ofere o pluralitate de sancțiuni care să implice o evaluare a proporționalității în luarea deciziilor individuale. Este regretabil faptul că **Articolul 18 alineatul (6) nu oferă în prezent o grilă sau sancțiuni alternative, deoarece acest lucru ar asigura evaluarea proporționalității în funcție de gravitatea raportului negativ**. Printre alte opțiuni, redactorii ar putea lua în considerare introducerea unei marje în aplicarea interdicțiilor profesionale pentru a răspunde acestei recomandări. **Prin urmare, această recomandare nu a fost respectată.**”

Astfel, deși în nota informativă autorul proiectului menționează că elaborarea și promovarea acestui proiect de lege va fi în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția având în vedere și documentele de politici relevante la care se face referire (obiectivul 1.2.2, acțiunea „a) **Elaborarea cadrului normativ cu privire la evaluarea extraordinară (externă) a judecătorilor și procurorilor în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția**” din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025, aprobată prin Legea nr. 211/2021; acț. 8.14 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 90/2023 „**Elaborarea proiectului de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția**”) se pare că autorul proiectului **nu a considerat necesar să se conformeze recomandărilor Comisiei de la Veneția și la acest aspect**, fapt regretabil de altfel luând în considerație că acest principiu este consacrat în instrumentele juridice internaționale, în Constituția Republicii Moldova precum și în jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova.

1.2. În continuare, cu referire la includerea în categoria subiecților care urmează a fi evaluați a *procurorilor delegați în procuraturile specializate* considerăm că este lipsită de sens și nu este clar cum va fi implementată legea în acest sens.

Astfel, potrivit art. 54 alin. (2) din Lega nr.3/2016 cu privire la Procuratură: „(2) În cazul în care o procuratură nu poate funcționa din cauza lipsei temporare de procurori, în cazul existenței unor funcții vacante, dar și în alte cazuri, Procurorul General, la propunerea procurorului-șef al procuraturii respective, poate delega procurori de la alte procuraturi, fără acordul lor, pe o perioadă de pînă la o lună pe parcursul unui an, iar cu consimțămîntul lor scris, pentru o perioadă de pînă la 24 de luni.”.

Prin urmare, delegarea se dispune în anumite situații și pe o perioadă scurtă de timp, ceea ce reprezintă o soluție temporară pentru a asigura buna funcționare a procuraturii/subdiviziuni. Totodată, delegarea procurorului într-o procuratură sau subdiviziune a Procuraturii Generale nu presupune numirea în această funcție ci se dispune doar pentru a acoperi o situație provizorie.

II. La Capitolul II COMISIILE DE EVALUARE

2.1. La **Articolul 4** reiterăm asupra propunerii de a exclude din **alineatul (6)** a textului „și din alte surse neinterzise de lege”. Aferent necesității finanțării acestor comisii doar din bugetul de stat pentru a garanta independența acestora, noi am semnalat în avizul anterior și aceleași argumente rămân valabile.

2.2. La **Articolul 7 alin. (1) lit.f)** reiterăm că deși Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 134-a sesiune plenară (10-11 martie 2023) în Opinia comună referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor a recomandat că cel puțin unii dintre membrii Comisiei de evaluare să reprezinte sistemul judiciar, sau cel puțin să aibă experiență judiciară (de judecător/procuror), se pare că autorul proiectului nu a ținut cont de acestea și de fapt nu a modificat, în acest sens, articolul 7 din proiect.

III. La Capitolul III. PROCEDURA DE EVALUARE

3.1. La Articolul 11:

- la articolul 11 **alin. (2) lit. a)** cu referire la noțiunile de „*comportament arbitrar*” și „*acte arbitrare*” reiterăm poziția anterioară expusă în Avizul nr. 4-1d/23-324,325. Astfel, deși a fost explicat caracterul arbitrar de către autor și anume atunci când se referă la situațiile când Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit anterior că judecătorul sau, după caz, procurorul a acționat în mod arbitrar cu intenție sau neglijență gravă, totuși această normă este formulată incorect juridic.

Astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, constată încălcarea drepturilor sau libertăților fundamentale ale unei persoane și dispune achitarea unor sume în beneficiul acesteia dar nu constată acțiunile arbitrare sau comportamentul arbitrar a judecătorului sau procurorului.

Potrivit Sintezei obiecțiilor și propunerilor la acest compartiment autorul proiectului a indicat că: „*Faptul vinovăției rezultă din constatările și concluziile CtEDO. Altfel, nu ar fi posibilă sancționarea judecătorilor în baza art. 4 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 178/2014 și a procurorilor în baza art. 38 lit. e 1) din Legea nr. 3/2016.*”.

În acest context propunem autorului de a substitui textul „*precum și dacă a avut un comportament arbitrar sau a emis acte arbitrare, care se referă la situațiile când Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit anterior că judecătorul, sau după caz, procurorul a acționat în mod arbitrar cu intenție sau neglijență gravă,*” cu textul „ *precum și dacă s-a constatat acțiuni sau inacțiuni comise cu intenție ori din neglijență gravă care au dus la constatarea de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin hotărâre, a încălcării drepturilor sau libertăților fundamentale ale unei persoane și dispunerea achitării unor sume de bani în beneficiul acestuia;*”, având în vedere că anume cu aceste noțiuni (**acțiuni sau inacțiuni comise cu intenție sau din neglijență gravă**) operează atât Legea nr.178/2014, Legea nr.3/2016 cât și Codul Civil când se referă la acțiunile procurorilor/judecătorilor care au dus la constatarea de către CtEDO a încălcării drepturilor sau libertăților fundamentale ale unei persoane;

- la art.11 **alin. (3) lit.a)** referindu-se la averea nejustificată, donațiile nedeclarate Comisia de la Veneția și DGI în Opinia comună a Comisiei de la Veneția la cea de-a 134-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 martie 2023), par. 78, a notat că proiectul de lege stabilește un prag specific depășirea căruia ar constitui un temei pentru verificare. Pe de o parte, setarea unor astfel de praguri adaugă certitudine întregului exercițiu. Pe de altă parte, există riscul că legea stabilește praguri foarte mici, și că chiar și inexactități minore în declarații, nerespectarea evidenței tranzacțiilor nesemnificative etc. ar duce la eliberarea din funcție a unui judecător sau a unui procuror.

Prin urmare, proiectul urmează a fi revizuit prin prisma acestor recomandări și considerăm oportun ca textul „*din ultimii 12 ani*” a-l substitui cu textul „*din ultimii 7 ani*”.

-la art.11 **alin.(3) lit.b)** care prevede că: „(3) *Se consideră că un candidat nu corespunde criteriului de integritate financiară dacă Comisia are dubii serioase determinate de faptul că: ...c) în ultimii 10 ani a admis iregularități fiscale în urma cărora suma impozitului neplătit a depășit, în total, 5 salarii medii pe economie, în cuantumul stabilit de Guvern pentru anul în care a început evaluarea.*”, reiterăm următoarele:

Eventualele iregularitățile fiscale admise de subiectul evaluării nu constituie iregularități (acțiuni/inacțiuni) admise în exercitarea funcție motiv pentru care considerăm că acestea nu pot constitui un element de caracterizare a integrității din punct de vedere profesional. Așadar, iregularitățile fiscale admise de subiectul evaluării în viața cotidiană exprimate spre exemplu prin omisiunea de plată la timp a unui impozit, care însă ar putea fi achitat cu penalitățile de rigoare ulterior, au loc în cadrul unor raporturi juridice private care nu vizează nicidecum funcția sau activitatea desfășurată în funcția de procuror sau judecător. Astfel, considerăm oportun a exclude litera b) din alin. (3) art.11.

Propunerile menționate pentru art.11 alin. (3) lit. a) și b) vin să implementeze și recomandările Comisiei de la Veneția în Opinia comună (în cadrul celei de-a 135-a sesiune plenare 9-10 iunie 2023) asupra proiectului de lege, unde a **constatat că această recomandare a fost respectată doar parțial**, după cum urmează: „22. *Ca recomandare-cheie (IV.6), Comisia și Directoratul au observat că plafoanele stabilite de proiectul de lege în ceea ce privește criteriile de avere inexplicabilă, donații nedeclarate sau restanțe fiscale ar trebui să fie revizuite cu atenție în lumina contextului specific al Republicii Moldova. Ca răspuns la această recomandare, autoritățile au*

majorat plafonul pentru nereguli fiscale, ca și criteriu de vetting, de la trei la cinci salarii medii Articolul 11 alineatul (3) litera (b). **Se pare că această recomandare este respectată doar parțial. Având în vedere măsurile excepționale prevăzute de proiect, autoritățile sunt invitate să revină asupra acestui aspect și să examineze cu atenție, cu ajutorul tuturor părților interesate relevante, dacă aceste limite ar trebui sau nu să fie mai înalte. În plus, autoritățile sunt invitate să acorde o atenție deosebită normelor privind donațiile, în special între părinți și copii într-o societate cu relații strânse în interiorul familiei.”**

- la art. 11 **alin. (7)** cu privire la textul „*La aprecierea criteriilor prevăzute la alin. (2)–(3), actele sau constatările altor entități cu competențe în domeniile respective nu au valoare prestabilită pentru Comisia de evaluare.*” reiterăm că această normă deviază de la principiul: securitatea raporturilor juridice și puterea lucrului decis. (art.140 din Codul administrativ).

3.2. La **articolul 14 alineatul (9)** cuvintele „*de alte surse*” propunem a le substitui cu cuvintele „*de alte dovezi*” sau „*de alte probe*” având în vedere că prin surse se înțeleg și sursele mass media, internet și alte surse unde informația răspândită nu este verificată poate conține falsuri, exagerări sau chiar provocări. Astfel, considerăm că urmează a fi verificată informația anonimă și luată în considerație doar dacă a fost confirmată de alte dovezi.

3.3. La **articolul 16 alineatul (3)**, Procuratura Generală în temeiul recomandărilor Comisiei de la Veneția în cadrul celei de-a 134-a sesiune plenară (10-11 martie 2023) „*93. Deși posibilitatea de a avea o audiere publică ar trebui prevăzută în lege, opțiunea unei ședințe închise trebuie concretizată. Proiectul de lege ar trebui să precizeze în mod expres dreptul judecătorului/procurorului evaluat de a formula o cerere în acest sens. Decizia de a refuza cererea ar trebui să se bazeze pe motive convingătoare și supusă controlului de către CSM/CSP. Comisia de la Veneția și DGI subliniază că, spre deosebire de procedurile judiciare obișnuite, integritatea și comportamentul judecătorului/procurorilor vor fi discutate în cadrul procesului de evaluare. Având în vedere nivelul deja scăzut al încrederii publice în sistemul judiciar din Republica Moldova, precum și mandatul și competențele extrem de largi ale Comisiei de evaluare, pot exista motive importante pentru ședință închisă, nu numai pentru a proteja interesele judecătorilor/procurorilor în cauză, ci și pentru a proteja imaginea publică a sistemului judiciar. Prin urmare, Comisia de la Veneția și DGI consideră că, în mod normal, ar trebui acordată solicitarea judecătorului sau a procurorului vizat ca audierea acestuia să se desfășoare în ședință închisă ”, a propus a redacta dispoziția în sensul ca la orice cerere a subiectului (fără a fi motivată, condiționată de ceva...ș.a.) audierea să aibă loc în ședință închisă, ca fiind regula generală. Deși în Sinteza obiecțiilor și propunerilor autorul menționează că a acceptat propunerea totuși propunerea nu a fost transpusă în proiectul final. Astfel, la moment potrivit art.16 alin. (3) din proiect: „*Audierea are loc în ședință publică, care se înregistrează prin mijloace audio și video de către Secretariatul Comisiei de evaluare. Înregistrarea respectivă se anexează la dosar și nu se plasează on-line, decât cu acordul subiectului evaluării. La solicitarea motivată a subiectului evaluării, dacă acest lucru este necesar pentru asigurarea ordinii publice, protecția vieții private sau moralității,**

audierea sau o parte a acesteia poate avea loc în ședință închisă...”. Prin urmare, nu s-au adus modificări de principiu ci doar s-a reformulat fraza iar esența rămânând aceeași și doar s-a mimat alinierea la recomandările Comisiei de la Veneția. În acest sens, autorul a modificat textul „*Completul de evaluare poate decide să desfășoare audierea sau o parte a acesteia în ședință închisă dacă acest lucru este absolut necesar pentru asigurarea ordinii publice, protecția vieții private sau moralității*” cu textul „*La solicitarea motivată a subiectului evaluării, dacă acest lucru este necesar pentru asigurarea ordinii publice, proiectiei vieții private sau moralității, audierea sau o parte a acesteia poate avea loc în ședință închisă*”, care de fapt după conținut sunt similare având în vedere că și în primul caz și în al doilea caz trebuie să fie: cererea motivată a subiectului, necesitatea asigurării ordinii publice, protecția vieții private sau moralității și hotărârea Comisiei de acceptare sau de respingere. Iar cuvântul „absolut” în general nici nu putea fi inclus în proiectul de lege, deoarece când se are în vedere așa valori ca „protecția vieții private, moralității”, „asigurarea ordinii publice” legea în general nu ar trebui să opereze cu așa noțiuni ca „relativ” sau „absolut”, adică nu pot exista în așa cazuri jumătăți de măsură.

De altfel, Comisia de la Veneția în Opinia comună (în cadrul celei de-a 135-a sesiune plenare 9-10 iunie 2023) asupra proiectului de lege a **constatat că această recomandare a fost respectată doar parțial**, după cum urmează: „25. Comisia și Directoratul au recomandat ca raportul de evaluare întocmit de CE să nu fie făcut public până când CSM/CSP nu ia o decizie pozitivă sau până când organul judiciar de atac nu o confirmă în cazul unui apel; judecătorii și procurorii în cauză ar trebui să poată solicita o ședință închisă, iar astfel de cereri ar trebui, de regulă, să fie aprobate. Aceasta a fost recomandarea-cheie (VI). Articolul 17 (6) a fost modificat pentru a răspunde recomandării. Acesta prevede acum că raportul este făcut public după decizia CSM/CSP. Ar fi și mai bine dacă această normă ar specifica faptul că raportul este făcut public după examinarea judiciară, dacă aceasta este necesară. În ceea ce privește audierile, Articolul 16 alineatul (3) a fost modificat pentru a asigura o mai mare confidențialitate pentru judecătorul/procurorul în cauză: norma prevede acum că înregistrarea video a audierii nu este publicată online decât cu acordul judecătorului/procurorului în cauză. **Cu toate acestea, norma revizuită încă nu prevede abordarea generală conform căreia solicitările de audieri în ședințe private ar trebui să fie aprobate, cu excepția cazului în care există motive convingătoare pentru a nu permite astfel de solicitări. Prin urmare, această recomandare este urmată doar parțial**”.

Prin urmare, propunem a implementa recomandările Comisiei de la Veneția și a redacta norma astfel încât să se prevadă regula generală că solicitările subiecților de a fi audiați în ședințe închise urmează a fi aprobate cu excepția cazului în care există motive convingătoare pentru a nu permite astfel de solicitări.

3.4. La Articolul 18.

-cu referire la **alineatul (2)** Procuratura Generală în avizul anterior a menționat că rolul Consiliului Superior al Procurorilor/Consiliul Superior al Magistraturii este diminuat având în vedere rolul constituțional al acestora, care ar trebui să aibă

posibilitatea de a întreprinde orice alte acțiuni necesare din proprie inițiativă, fără a dispune reluarea procedurii de evaluare de către Comisia de evaluare.

Astfel, reiterăm că având în vedere cum a fost formulată norma menționată se stabilește că Consiliul Superior al Procurorilor și respectiv Consiliul Superior al Magistraturii nu vor avea hotărârea decisivă în cazul promovării sau nepromovării evaluării de către procurori/judecători, contrar prevederilor art.123 și 125 din Constituție care reglementează că chestiunile cu referire la numirea, transferarea, promovarea și demiterea procurorilor/judecătorilor sunt de competența organelor de Consiliului Superior al Magistraturii sau după caz Consiliu Superior al Procurorilor. De altfel, după întocmirea raportului de evaluare de către comisiile de evaluare CSP/CSM vor fi puse în situația obligatoriu de a accepta acel raport sau de a-l respinge numai în situația în care **constată circumstanțe de fapt sau erori procedurale care puteau duce la promovarea sau după caz nepromovarea** și dispune o singură dată reluarea procedurii de evaluare. În Sinteza obiecțiilor și propunerilor autorul la argumentul neacceptării propunerii indică că *proiectul deja prevede la art. 18 alin. (3) lit. c) dreptul CSM/CSP de a lua o decizie diferită de constatările CE. Acest fapt poate avea loc dacă după reluarea evaluării, CSM/CSP nu sunt de acord cu rezultatele primite de la CE.* Astfel, CSM/CSP poate lua o decizie diferită **doar după reluarea evaluării**, care poate fi dispusă **doar în cazurile prezenței circumstanțelor de fapt sau erori procedurale** care puteau duce la promovarea sau după caz nepromovarea evaluării.

În circumstanțele descrise în cazul în care CSP/CSM nu constată circumstanțe de fapt sau erori procedurale sau nu consideră necesar reluarea procedurii de evaluare nu va putea respinge raportul ci doar să-l accepte, fapt inadmisibil atât timp cât Constituția prevede că decizia finală urmează să aparțină CSP/CSM în baza dosarului și raportului prezentat de către comisiile de evaluare, fără a fi condiționate de careva circumstanțe de fapt sau erori procedurale.

În acest sens, nu putem achiesă argumentelor aduse la acest capitol în nota informativă aferent proiectului conform căreia: *„Prin mecanismul propus CSM/CSP va putea să intervină în mod deplin, pentru a asigura evitarea eventualelor carențe sau abuzuri ce ar putea afecta independența judecătorilor/procurorilor, fapt ce va fi în corespundere cu rigorile prevederilor constituționale relevante.”*

Având în vedere cele expuse, propunem următoarea redacție a alineatului (2) al art.18:

„Prin hotărâre motivată adoptată în cel mult 30 zile de la recepționarea documentelor menționate în art. 17 alin. (7), consiliul respectiv:

a) **acceptă raportul** cu privire la evaluare și constată promovarea sau nepromovarea evaluării;

b) **respinge raportul** cu privire la evaluare și constată promovarea sau nepromovarea evaluării.”;

- **alineatul (3)** al art.18 reiterăm că urmează a fi revăzut și adus în concordanță cu recomandările Comisiei de la Veneția în Opinia comună (2023), după cum urmează: *„94.Mai mult decât atât, **audierea în ședință publică nu implică în mod necesar ca raportul de evaluare, în special unul negativ, să fie făcut public și în această etapă.***

Comisia de la Veneția a declarat anterior într-un context similar că „efectele negative ale unei asemenea publicări asupra reputației persoanei pot fi cu greu eliminate printr-o rectificare ulterioară, iar persoana afectată nu are mijloace să se apere împotriva unor asemenea efecte negative. Aceasta din urmă poate părea a fi o măsură proporțională necesară într-o societate democratică numai atunci când [colaborarea cu regimul anterior] este definitiv verificată, și nu înainte. Prin urmare, publicarea ar trebui să aibă loc numai după o hotărâre a instanței. În consecință, în opinia sa din anul 2019, Comisia a recomandat ca raportul de evaluare să nu fie făcut public până când CSM/CSP va lua o decizie sau până când instanța de apel o confirmă. Aceste considerații sunt la fel de pertinente prezentului proiect de lege. Articolul 18 alin. (6), care prevede regula generală de publicare a rapoartelor de evaluare la această etapă precoce, ar trebui eliminat.”

La acest aspect, în Sinteza obiecțiilor și propunerilor, autorul indică că: „Considerăm că această propunere a Comisiei de la Veneția nu poate fi pusă în aplicare și din motiv că în procesul de evaluare extraordinară a integrității nu toate hotărârile CSM/CSP vor ajunge să fie contestate și examinate de CSJ. Astfel, în cazul în care acestea nu vor fi contestate, rezultă că nici nu vor fi publicate. Drept urmare, este riscul apariției dublelor standarde. În acest context, propunem a se indica că Hotărârea motivată a consiliului respectiv se publică doar după ce a expirat termenul de contestare sau după hotărârea definitivă a instanței de judecată, astfel pentru a fi pusă în aplicare și această recomandare a Comisiei de la Veneția.

- la **alineatul (5)** reiterăm poziția expusă anterior că autorul urmează să țină cont de statuările Comisiei de la Veneția în opinia adoptată la 14 martie 2023 CDLAD(2023)005, și în partea ce vizează considerentele privind proporționalitatea între gravitatea abaterii imputate și severitatea consecințelor. Astfel, în pct.75 din opinie Comisia a reținut că, „Nu toate abaterile enumerate în articolul 12 ar implica eliberarea din funcție. Astfel, de exemplu, norma privind existența unui conflict de interese nu conține elemente care ar permite identificarea relevanței și gravității riscului iminent, tipurile de conflicte sau de incompatibilități sau natura acestora; dacă acestea au survenit într-o singură cauză sau la în cadrul unei anumite perioade etc. Prin urmare, propunem autorului în funcție de gravitatea abaterii de a institui și alte sancțiuni și nu doar cea mai drastică eliberarea automată din funcție.”

Totodată, în context, urmează a se lua în considerare și argumentele expuse în pct. 1.1. din prezentul aviz cu referire la necesitatea aplicării principiului proporționalității.

-la **alineatul (6) lit. a)** propunem autorului a introduce o marjă în aplicarea interdicțiilor profesionale pentru a asigura evaluarea principiului proporționalității între gravitatea abaterii și sancțiunea aplicată.

De altfel, atât alineatul (5) și alineatul (6) al art.18 nu au fost conformate recomandărilor Comisiei de la Veneția care în Opinia comună (în cadrul celei de-a 135-a sesiune plenare 9-10 iunie 2023) a indicat că: „27. Comisia și Directoratul au recomandat să se ofere o pluralitate de sancțiuni care să implice o evaluare a proporționalității în luarea deciziilor individuale. Este regretabil faptul că **Articolul 18 alineatul (6) nu oferă în prezent o grilă sau sancțiuni alternative**, deoarece acest lucru ar asigura evaluarea proporționalității în funcție de gravitatea raportului negativ. Printre alte opțiuni,

redactorii ar putea lua în considerare introducerea unei marje în aplicarea interdicțiilor profesionale pentru a răspunde acestei recomandări. Prin urmare, această recomandare nu a fost respectată.”.

3.5. Reiterăm și insistăm asupra obiecției făcute anterior de către Procuratura Generală cu referire la **articolul 19 alineatul (5)** care reglementează hotărârea adoptată de către Curtea Supremă de Justiție ca rezultat al examinării contestației.

Astfel, Curtea Supremă de Justiție poate: 1) respinge contestația; 2) admite contestația și dispune reluarea procedurii de evaluare de către Comisie sau consiliu. În continuare alineatul (6) al aceluiași articol stipulează că CSJ admite contestația doar **dacă constată erori procedurale grave sau circumstanțe de fapt care puteau duce la promovarea evaluării**. În acest sens, nu este clar din ce considerente Curtea Supremă de Justiție este limitată în dreptul de a aprecia fondul cauzei și poate doar fie respinge contestația fie admite și dispune reluarea procedurii. Or, în cazul în care spre exemplu există circumstanțe de fapt care puteau duce la promovarea evaluării din ce considerente Curtea Supremă de Justiție nu poate aprecia și a se expune pe fondul cauzei. Totodată, nu este clar cum va proceda CSJ dacă raportat la informațiile colectate în cadrul procedurii de evaluare ajunge la o concluzie opusă celor formulate de comisia de evaluare sau de consiliu, care ar fi argumentele pentru care instanța de judecată este limitată în dreptul de a aprecia fondul cauzei.

În acest sens, reiterăm recomandările Comisiei de la Veneția și DGI³ au evidențiat că atunci când admite recursul, CSJ poate *”trimite cauza numai la CSM/SCP sau la Comisia de evaluare pentru reluarea procedurii de verificare, fiindcă transmiterea cauzei direct la Comisia de evaluare creează impresia că această Comisie și nu Consiliul respectiv este principalul organ de decizie, lucru care trebuie evitat în condițiile în care, în conformitate cu Constituția, eliberarea din funcție a judecătorilor și procurorilor nu poate fi decât decis de CSM/aprobat de CSP. Mai mult, prevederea numai a competenței CSJ de a retrimite cauza și de a nu lua o decizie definitivă implică un risc de recursuri repetitive, dacă Comisia de evaluare sau CSM/CSP insistă asupra poziției lor inițiale și nu corectează erorile identificate de CSJ. Prin urmare, CSJ ar trebui să aibă dreptul de a lua o decizie definitivă (irevocabilă) și obligatorie în cazul în care sesizarea CSM/SCP sau a Comisiei de evaluare nu produce un rezultat satisfăcător, care este necesar pentru un drept de recurs semnificativ în fața unei instanțe de judecată”.*

Având în vedere cele expuse considerăm judicios a introduce reglementări întru stabilirea competenței CSJ de a examina cauza de a aprecia și a se expune pe fondul cauzei, fără a fi limitată sau condiționată, în sensul garantării dreptului la un proces echitabil și la un recurs efectiv două drepturi fundamentale prevăzute de art.6 și art.13 de Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

În vederea atingerii acestui scop, Convenția Europeană a Drepturilor Omului reglementează două drepturi procedurale, care se concretizează în garanții cu privire la punerea în valoare în fața instanțelor judiciare a drepturilor ce sunt recunoscute

³ Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru drepturile omului și statului de drept al Consiliului Europei referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (Republica Moldova) adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 134-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 martie 2023)

persoanelor. Or, o protecție eficace a drepturilor omului nu poate fi realizată prin simpla consacrare a unor drepturi substanțiale, ci este necesar ca aceste drepturi să fie însoțite de garanții fundamentale de ordin procedural, care să asigure mecanismele corespunzătoare de punere în valoare.

Rezumând se constată că deși s-a pretins că această redacție a proiectului de lege prezintă versiunea îmbunătățită și conformată recomandărilor Comisiei de la Veneția, analizând prevederile proiectului stabilim că modificările introduse nu rezolvă o bună parte din problemele cheie evidențiate de Comisia de la Veneția și Directorul General pentru Drepturile Omului și Statului de Drept al Consiliului Europei din Opinia comună CDL-AD(2023)005 din 14.03.2023 și respectiv din Opinia comună CDL-AD(2023)005) din 9-10 iunie 2023 referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor.

În context, în Opinia CDL-AD(2023)005) din 9-10 iunie 2023 referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor Comisia de la Veneția a concluzionat că: „31. ***În același timp, unele dintre recomandări au fost urmate parțial, iar măsurile luate pentru a răspunde acestor recomandări sunt încă insuficiente. În special, rolul membrilor Comisiilor de evaluare privind contingentul internațional nu a fost suficient de bine asigurat și ar trebui să fie majorat. De asemenea, garanțiile procedurale pentru judecătorul/procurorul în cauză ar trebui să fie oferite mai detaliat, inclusiv dreptul la o ședință închisă, "probele inaccesibile" sau apărările de bună credință bone fide privind proprietatea. În proiectul de lege ar trebui prevăzute mai multe instrumente care să asigure principiul proporționalității, inclusiv pluralitatea sancțiunilor. Comisia și Directoratul recunosc faptul că autorii proiectului au făcut pași importanți pentru a ține seama de aceste recomandări și recomandă explorarea modalităților de punere în aplicare ulterioară a acestora.***”.

Pe final, în contextul celor expuse *supra*, reieșind din importanța și impactul acestui exercițiu de evaluare al judecătorilor și procurorilor, considerăm justificat ca lucrările asupra acestui proiect să continue cu implicarea reprezentanților categoriilor profesionale vizate și amendarea acestuia în stricta corespundere cu recomandările Comisiei de la Veneția.

Cu respect,

**Adjunct al Procurorului
General interimar**

Aliona NESTEROV